

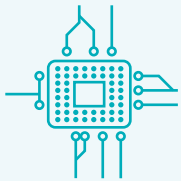
Handreiking PS

Kaders tellen Noord-Brabant

Provincies werken steeds vaker in netwerken en kennen programma's en projecten met een lange doorlooptijd. Maar wat betekent dit voor de rol van Provinciale Staten (PS)? Hebben zij nog het overzicht? Staan zij nog wel aan het roer? Hoe hebben ze de mogelijkheid om (bij) te sturen? Om antwoord te geven op zulke vragen heeft de Zuidelijke Rekenkamer onderzoek gedaan (zie [Achtergronddocument Kaders Tellen](#)).

Deze handreiking geeft op basis van de uitkomsten van het onderzoek aanbevelingen aan Statenleden hoe zij hun kaderstellende en controlerende rol in de praktijk kunnen invullen. Dit sluit aan op de aandachtspunten beleidsvoorbereiding die de Zuidelijke Rekenkamer in 2011 heeft opgesteld.

Casus fotonica



Om het onderzoek naar kaderstelling concreet te maken, heeft de Zuidelijke Rekenkamer een casus onderzocht: 'geïntegreerde fotonica' (kortweg: fotonica). Fotonica is een onderdeel van de RegioDeal Brainport Eindhoven en betreft een techniek voor microchips waarbij gebruik wordt gemaakt van lichtdeeltjes (fotonen) in plaats van elektronen. Er wordt gesteld dat deze techniek nauwkeuriger, zuiniger en betrouwbaarder is dan de conventionele techniek. De rekenkamer heeft deze casus gekozen vanwege de netwerksamenwerking tussen wetenschap, bedrijven en overheid op dit terrein, met een oorsprong en duidelijke inbreng vanuit de provincie Noord-Brabant. Ook levert de provincie Noord-Brabant een substantiële financiële bijdrage aan fotonica en kennen de relevante kaders een lange doorlooptijd.

Opzet handreiking

De handreiking gaat in op de volgende 3 thema's:

- 1 Inzicht in beleidskaders**
- 2 De provincie staat niet alleen aan het roer**
- 3 Spanning tussen ruimte en richting**

Op de volgende pagina staan de aanbevelingen voor PS samengevat. De handreiking geeft daarna per thema een toelichting op de belangrijkste vraagstukken, laat zien hoe dit terug te zien is in de casus fotonica en sluit af met aandachtspunten en aanbevelingen voor PS.

Aanbevelingen voor PS

1

Zorg voor een goed overzicht van geldende kaders en maak hierover een eigen afweging

- Vraag bij een nieuwe bestuursperiode of bij nieuwe besluitvorming om een overzicht van geldende kaders, zodat de ruimte voor eigen afwegingen daarbinnen duidelijk is.
- Vraag door hoe verschillende kaders zich tot elkaar verhouden, zodat duidelijk is waar wel en geen overlap zit en de meest actuele kaders inzichtelijk zijn.
- Indien gewenst, stel oude kaders ter discussie en vraag Gedeputeerde Staten (GS) kaders te actualiseren of aan te passen.

2

Geef richting aan het samenwerkingsproces

- Verkrijg in een vroeg stadium duidelijkheid over de gevolgen en mogelijkheden voor kaderstelling en controle wanneer de provincie deelneemt aan een netwerk.
- Stel eigen ambities en voorwaarden op aan de provinciale bijdrage in een netwerk, ook al ligt het initiatief bij andere partijen en zijn doelen vaak gezamenlijk of door anderen geformuleerd.
- Richt je op procesdoelen en de randvoorwaarden van het netwerk (zoals bijvoorbeeld de deelnemers of sturing van het netwerk) als de inhoudelijke effecten lastig vast te stellen zijn.
- Geef aan hoe u geïnformeerd wilt worden over de voortgang van het (samenwerkings)proces.

3

Maak een weloverwogen afweging tussen het geven van richting en ruimte

- Wees bewust van de effecten die keuzes voor het geven van richting versus ruimte hebben, zeker als het gaat om afspraken voor een langere periode en grote bedragen.
- Indien veel ruimte wordt gegeven aan de uitvoering is regelmatige terugkoppeling van GS over de voortgang en resultaten van extra belang. Maak afspraken op welke manier, welke momenten en welke aspecten PS terugkoppeling van GS verlangen.

1 Inzicht in beleidskaders

Algemeen

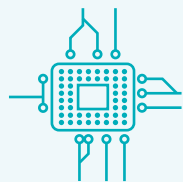


Het budgetrecht is een van de krachtigste instrumenten van PS. De jaarlijkse be-

handeling van de begroting is een belangrijk moment om dat recht uit te oefenen. Dan wordt formeel besloten wat de provincie wil bereiken, wat daarvoor zal worden gedaan en wat dat mag kosten. Echter, in de praktijk lijkt het dat veel beleidsbeslissingen al eerder zijn genomen en kaders al vast staan. Goed inzicht in de geldende kaders is essentieel zodat PS hun kaderstellende en controlerende rol kunnen uitvoeren.

Inhoudelijke beleidskaders kunnen een lange looptijd hebben en verschillende bestuursperiodes omvatten. Dit kan gevolgen hebben voor de kaderstellende en controlerende rol van PS, als het huidige beleid bijvoorbeeld steunt op oude kaders waarmee nieuwe PS-leden minder bekend zijn.

Casus fotonica



De figuur op de volgende pagina geeft een overzicht van de relevante kaders en provinciale bijdragen voor de casus fotonica. Het overzicht maakt duidelijk dat er via

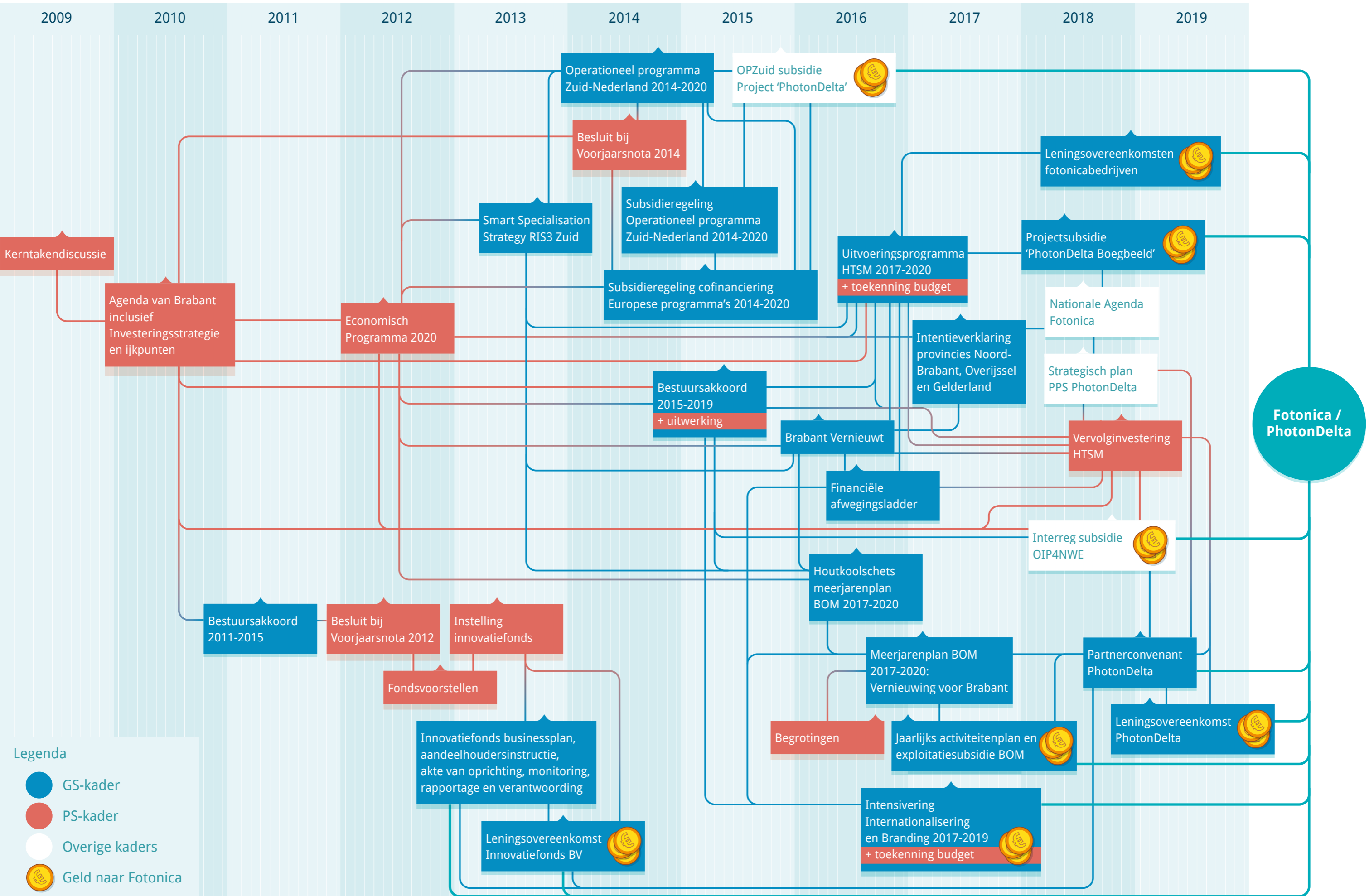
verschillende wegen door de provincie Noord-Brabant is bijgedragen aan fotonica. Het lange termijn karakter van de relevante kaders wordt geïllustreerd doordat belangrijke (door PS) vastgestelde kaders de Agenda van Brabant (uit 2010) en het Economisch Programma 2020 (uit 2012) waren. In de loop der jaren zijn er vele kaders bijgekomen, wat een complex geheel maakt. Verder valt op dat bij de verdere uitwerking van het Economisch Programma 2020 PS vooral in beeld kwamen ter goedkeuring van de financiering van specifiek beleid.

Aanbevelingen voor PS



Goed inzicht in de geldende kaders is essentieel voor PS voor het uitvoeren van hun kaderstellende en controlerende rol. Het is van belang dat PS relevante—soms relatief oude—kaders goed in beeld hebben. Daarvoor zouden PS periodiek (bijvoorbeeld aan het begin van een nieuwe bestuursperiode of bij nieuwe besluitvorming over betreffend beleid) kunnen vragen om actueel overzicht van de geldende kaders voor bepaalde onderwerpen. Voor een goed overzicht is het ook nodig om inzicht te hebben in de relaties tussen de verschillende kaders. Zijn de nieuwe kaders bijvoorbeeld een vervanging, verdieping of uitvoering van één of meerdere oudere kaders? Met een goed overzicht van de relevante kaders kunnen PS een eigen afweging maken over de inhoud van deze kaders (zoals het Economisch Programma 2020 bij de casus fotonica) en deze, indien gewenst, ter discussie stellen en laten actualiseren of aanpassen.

Figuur **Kaders en bijdragen van de provincie Noord-Brabant voor fotonica**



2 De provincie staat niet alleen aan het roer

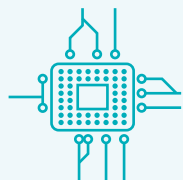
Algemeen



Overheden werken steeds vaker in netwerken met andere publieke en private

partners. De rollen van de provincie zijn daarbij afhankelijk van de eisen die de context stelt. Over het algemeen heeft de provincie in een netwerk geen volledige zeggenschap en komen afspraken in samenspraak met de partners tot stand. Een mogelijk gevolg voor de kaderstellende rol van PS is dat PS geen of beperkte invloed hebben op de uitkomsten van het gezamenlijk proces. Voor de controlerende rol van PS kan netwerksamenwerking betekenen dat de effecten van een provinciale bijdrage lastiger te controleren zijn. De effecten van het netwerk zijn namelijk vaak niet gelijk aan de effecten van de provinciale bijdrage.

Casus fotonica



Voor fotonica werkt de provincie Noord-Brabant met verschillende triple-helix partijen samen in het publiek-private samenwerkingsverband PhotonDelta.

PhotonDelta is ontstaan vanuit een project van de Technische Universiteit Eindhoven en is uitgegroeid tot een zelfstandige stichting met als doel om een ecosysteem van fonicabedrijven te ontwikkelen. Samen met de verschillende partners heeft de provincie Noord-Brabant een strategisch plan ontwikkeld met doelen en ambities voor PhotonDelta. PS waren bij dit proces niet betrokken, maar de deelname aan het strategisch plan en de financiële bijdrage (van €10 miljoen) zijn na de ontwikkeling van het plan middels een Statenvoorstel aan PS voorgelegd en door hen vastgesteld. Tijdens de behandeling van dit voorstel zijn door PS vragen gesteld over de verwachte effecten voor Noord-Brabant. Echter, vanwege de doelen van het samenwerkingsverband en de samenwerking met partners buiten Brabant zijn de ambities niet voor Brabant specifiek, maar op nationale schaal geformuleerd.

Aanbevelingen voor PS



Het is voor PS van belang dat ze aan het begin van een samenwerkingsproces door GS worden betrokken. Daarbij dienen de gevolgen en mogelijkheden voor kaderstelling en controle door PS duidelijk te zijn.

Voor PS is het verder van belang om kaders te stellen waarbinnen GS kunnen acteren. Dit is van extra belang wanneer de provincie binnen netwerken opereert, omdat afspraken dan in samenspraak met andere partijen tot stand komen en PS hier achteraf weinig invloed meer op hebben. Een belangrijke aanbeveling voor PS, die ook aansluit bij aanbevelingen en lessen van andere provinciale rekenkamers, is daarom om als PS zelf richting te geven aan het samenwerkingsproces. Door vooraf eigen ambities en voorwaarden op te stellen kunnen PS richting geven aan de provinciale bijdrage in een netwerk. Daarbij kunnen PS ook aangeven hoe zij geïnformeerd willen worden over de voortgang van het proces. Op deze manier wordt voorkomen dat PS aan het eind van het proces alleen over de financiering van een gezamenlijk vastgestelde overeenkomst kunnen beslissen.

Om de controlerende rol zo goed mogelijk uit te voeren kunnen PS—indien de effecten van een bijdrage lastig zijn vast te stellen—zich meer op procesdoelen en de randvoorwaarden van het netwerk richten. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de deelnemers of sturing van het netwerk.

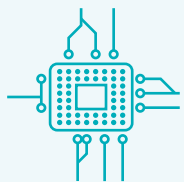
3 Spanning tussen ruimte en richting

Algemeen



Bij netwerksamenwerking is flexibiliteit wenselijk om in te kunnen spelen op een dynamische omgeving. Ruime kaders van PS, waarbij niet alles in beton is gegoten, kunnen dan gewenst zijn. Door ruime kaders te stellen op het gebied van inhoud en/of financiën kiezen PS echter voor minder sturing. Het evenwicht tussen ruimte en richting geven is lastig; te weinig sturing kan resulteren in een verlies van democratische legitimiteit, te veel sturing laat te weinig ruimte over aan GS voor samenwerking met partners.

Casus fotonica



Bij fotonica hebben PS aan GS ruimte gegeven voor de uitvoering binnen de vastgestelde kaders. De meeste bijdragen van de provincie Noord-Brabant aan fotonica vallen binnen het Economisch Programma 2020. GS hebben dit programma verder uitgewerkt in verschillende beleidsplannen, zoals het 'uitvoeringsprogramma High Tech Systemen en Materialen 2017-2020' en de 'houtkoolschets meerjarenplan BOM 2017-2020'. De financiering van de beleidsplannen waaruit is bijgedragen aan fotonica is aan PS voorgelegd door middel van een Statenvoorstel, de voorjaarsnota, de begroting of een begrotingswijziging.

Ook vanuit het innovatiefonds wordt bijgedragen aan fotonica. Dit fonds van 125 miljoen euro is ingesteld en ontwikkeld naar aanleiding van besluiten van PS in 2012 en 2013 en wordt beheerd door de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (BOM). Er zijn enkele kritische prestatie indicatoren en voorwaarden vastgelegd door PS, waaronder een multiplier van de investeringen door andere partners. Bij het fonds heeft de provincie ervoor gekozen om de BOM veel vrijheid te geven in de uitvoering. Vanwege de lange looptijd van het fonds (24 jaar) en de hoge mate van vrijheid in de uitvoering van de BOM, gaf een betrokkene aan dat gesteld zou kunnen worden dat PS hier voor een lange tijd afstand hebben gedaan van hun budgetrecht.

Aanbevelingen voor PS



Ruime kaders kunnen gewenst zijn om flexibel te werk te gaan, bijvoorbeeld wanneer de provincie in een netwerk opereert. Maar door ruime kaders te stellen geven PS minder sturing. PS dienen een bewuste afweging te maken tussen het geven van richting en het geven van ruimte voor flexibiliteit in de uitvoering. Dit geldt zeker als het gaat om afspraken voor een langere periode en grote bedragen (zoals bijvoorbeeld bij het innovatiefonds).

Indien PS ervoor kiezen om ruime kaders te stellen dan is het nog belangrijker dan anders om het proces en de resultaten te volgen. Op deze manier kunnen PS de voortgang controleren en bijsturen (op bijvoorbeeld de partners in een netwerk) indien zij dit nodig achten. Bij de start van het proces dienen goede afspraken gemaakt te worden over hoe PS en GS over de voortgang in gesprek blijven. PS kunnen hierbij vastleggen op welke manier, welke momenten en welke aspecten men terugkoppeling van GS verlangt. Hierbij merkt de rekenkamer op dat dit onverlet laat dat er voor GS altijd een actieve informatieplicht geldt waardoor zij PS de inlichtingen dienen te geven die nodig zijn voor de uitoefening van hun taak (zie [artikel 167](#) van de Provinciewet).